



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA



Modelos internacionais de governação portuária

J. Augusto Felício

*School of Economics and Management,
University of Lisbon, Portugal*

Florianópolis - Brasil

30 de Outubro a 1 de Novembro de 2018

Temas

- 1) Introdução**
- 2) Enquadramento**
- 3) Perspectivas teóricas da governação portuária**
- 4) Modelos de governação portuária**
- 5) Conclusões**

1. Introdução

Objectivo

Conhecer melhor as diferenças e dinâmica dos **modelos de governação portuária** entre países europeus de **cultura mediterrânica** e um país do **norte da Europa**

Resultados

O **modelo de governação** é específico e adaptado ao país respectivo, com algumas estruturas e forma de organização comuns, atendendo ao contexto da sociedade e forma como se organizam os interesses económicos, políticos e sociais

Conclusão

Verifica-se a dinâmica de ajustamento dos modelos, em busca da eficiência e competitividade, baseada nos *drivers* e papel do Estado e nos interesses privados numa economia global, liberal e dinâmica (comércio internacional)

1. Introdução

Tópicos

- Modelos de governação portuária de cinco países europeus: Grécia, França, Itália, Portugal e Holanda
- Cada país o seu modelo
- Não há modelos perfeitos (Brooks & Pallis, 2011)
- Cada porto o seu modelo (Brooks & Cullinane, 2007)
- Governação portuária influi no porto para desempenho qualidade do serviço
 - relação proprietários com gestores
 - *stakeholders* e utilizadores para desempenho e qualidade serviço

2. Enquadramento

Globalização, comércio livre e concorrência nacional e internacional são os principais motores das mudanças nos **portos mundiais** (Haralambides, 2017)

Internet reduz custos de comunicação a longa distância

Taxa de crescimento anual do comércio internacional, no período pós-crise, metade da verificada antes de 2009, mas constroem-se mais navios e portos como se nada tivesse acontecido (Haralambides, 2017)

Comércio internacional, através das exportações dos países em desenvolvimento, prejudicado devido a:

- elevados custos portuários
- pouca diversificação dessas exportações
- crescente complexidade das redes integradas de transporte multimodal e logística
- tecnologias de comunicação (facilitar intercâmbio de dados)

2. Enquadramento

Mau desempenho portos públicos, dificulta comércio e prejudica economia, em cerca de **20%** para cargas de baixo valor por tonelada, contribuindo para o custo do transporte nas importações em mais de **50%**, razão porque o desempenho portuário é relevante (Haralambides, 2017)

Há uma **dimensão dos navios** de contentores que otimiza a estrutura de custos a partir da qual se está perante deseconomias de escala (Haralambides, 2017) e implica:

- mais capacidade dos portos
- mais custos de operação
- maior exigência em tempo para operar e manusear carga

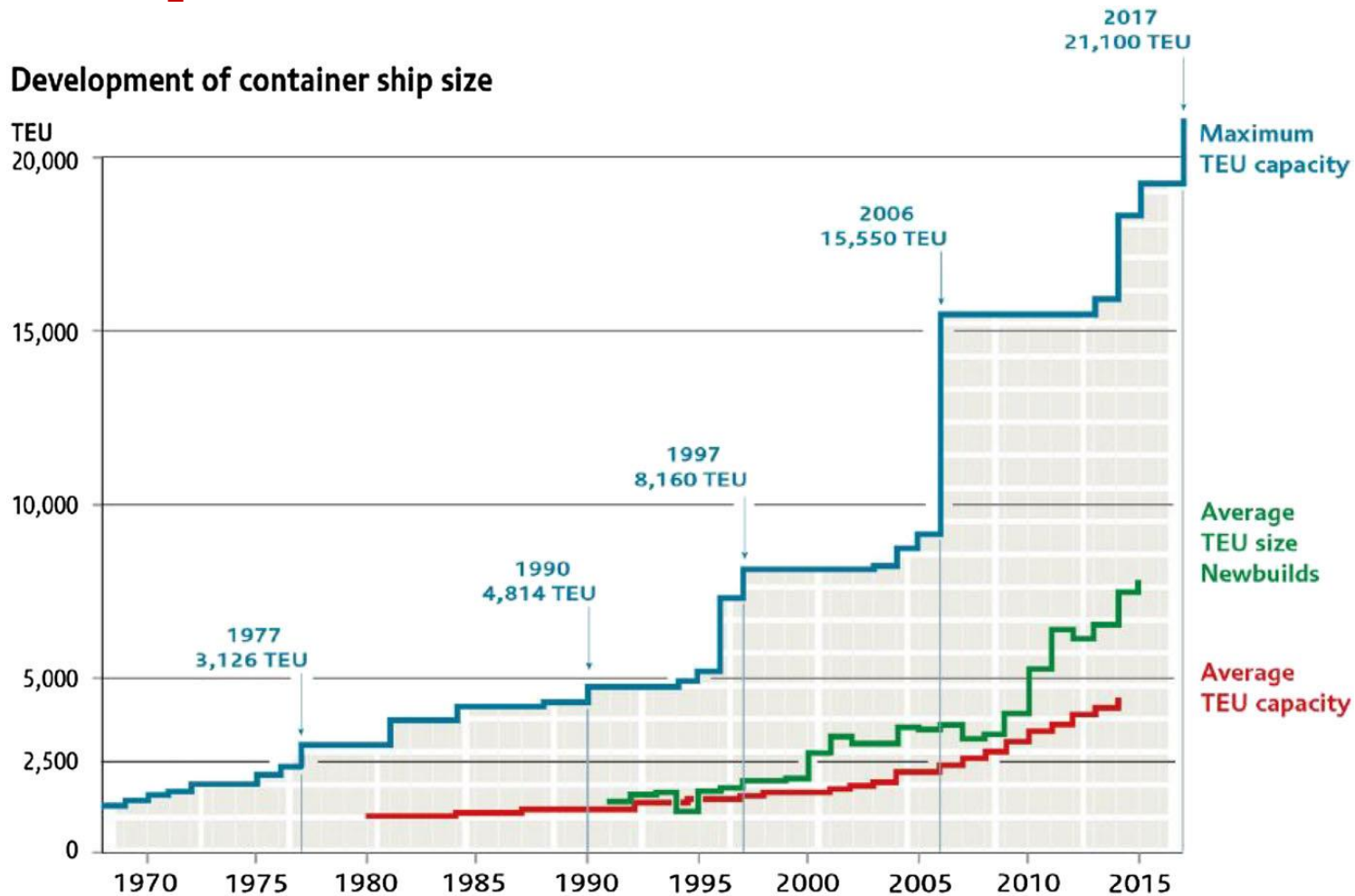
Administração pública deve:

- ser isenta
- estabelecer regras
- determinar condições de qualidade do serviço
- assegurar condições de decisão ao setor privado

Tempo médio no porto por TEU é função crescente da **dimensão do navio**

2. Enquadramento

Development of container ship size



Fonte: OECD/ITF based on data from Clarkson Research Services

3. Perspectivas teóricas da governação portuária

Alguma **literatura** sobre modelos de governação portuária, (e.g., Brooks & Cullinane, 2007; Ferrari & Musso, 2011; Notteboom, de Langen, & Wouter, 2013).

Modelos de governação clássicos (World Bank, 2000, 2007):

- *Porto público (public service port)*
- *Porto privado (private port)*
- *tool port*
- *landlord port*

Os portos *landlord models* apresentam **distinta tipologia** de organização, gestão e propriedade, com reconfiguração híbrida (Debie et al., 2013; Notteboom et al., 2013)

Autoridades portuárias dependentes do Estado evoluem para empresas de direito privado que absorvem as suas competências

3. Perspectivas teóricas da governação portuária

Porque há-de ser o **Estado** o detentor da **autoridade**?

Actividade portuária é crescentemente competitiva com implicações na **governação portuária**, envolvendo:

- modelo de **propriedade**
- grandes empresas **multinacionais**
- elevados níveis de **desempenho**
- grandes **investimentos** que competem entre si
- Elevados níveis de exigência em **gestão**

Estado tem dificuldades em responder

Autoridades portuárias (PA):

- exercício de autoridade
- responsabilidades de desenvolvimento portuário

3. Perspectivas teóricas da governação portuária

Autoridades portuárias:

- operam em **ambiente** competitivo
- com **autoridade** limitada ou nenhuma ou regulam e controlam as tarifas
- **negoceiam** preços de concessão
- estabelecem **relações** comerciais muitas vezes injustificado

Na **arbitragem de preços** e na defesa do **interesse público** tem sentido uma **autoridade da concorrência**

Foco principal para o **desenvolvimento do porto** reside na **criação de valor** para os utilizadores do porto

Modelo de "autoridade" associada ao setor público para o modelo comercial e autónomo de "corporação" (Van der Lugt et al., 2015)

4. Modelos de governação portuária

Modelos de governação portuária centrados no Estado

Corporate governance dos portos da Grécia

Grécia segue a empresarialização do modelo de ‘port devolution’ adoptado em vários países (Brooks & Cullinane, 2007)

Portos de Piraeus (PPA) e Thessaloniki (ThPA), em 1999, converteram-se em **empresas portuárias** de propriedade do Estado (75%) e cotadas na Bolsa de Valores de Atenas

Em 2001, os outros 10 portos do Estado e de interesse nacional (Alexandroupoli, Kavala, Volos, Igoumenitsa, Elefsina, Corfu, Patras, Rafina, Lavrion, Herakleion) foram transferidos para **10 autoridades portuárias autónomas**, ou seja, **sociedades anónimas**

4. Modelos de governação portuária

Em 2010, **crise financeira grave**, Grécia intervencionada pela **Troika** (FMI, CE, BCE) obriga à **reforma e privatização** dos portos

Governo introduz o Fundo de Desenvolvimento de Ativos da República Helénica (HRADF – *Hellenic Republic Asset Development Fund*), para organizar o **programa de privatização**

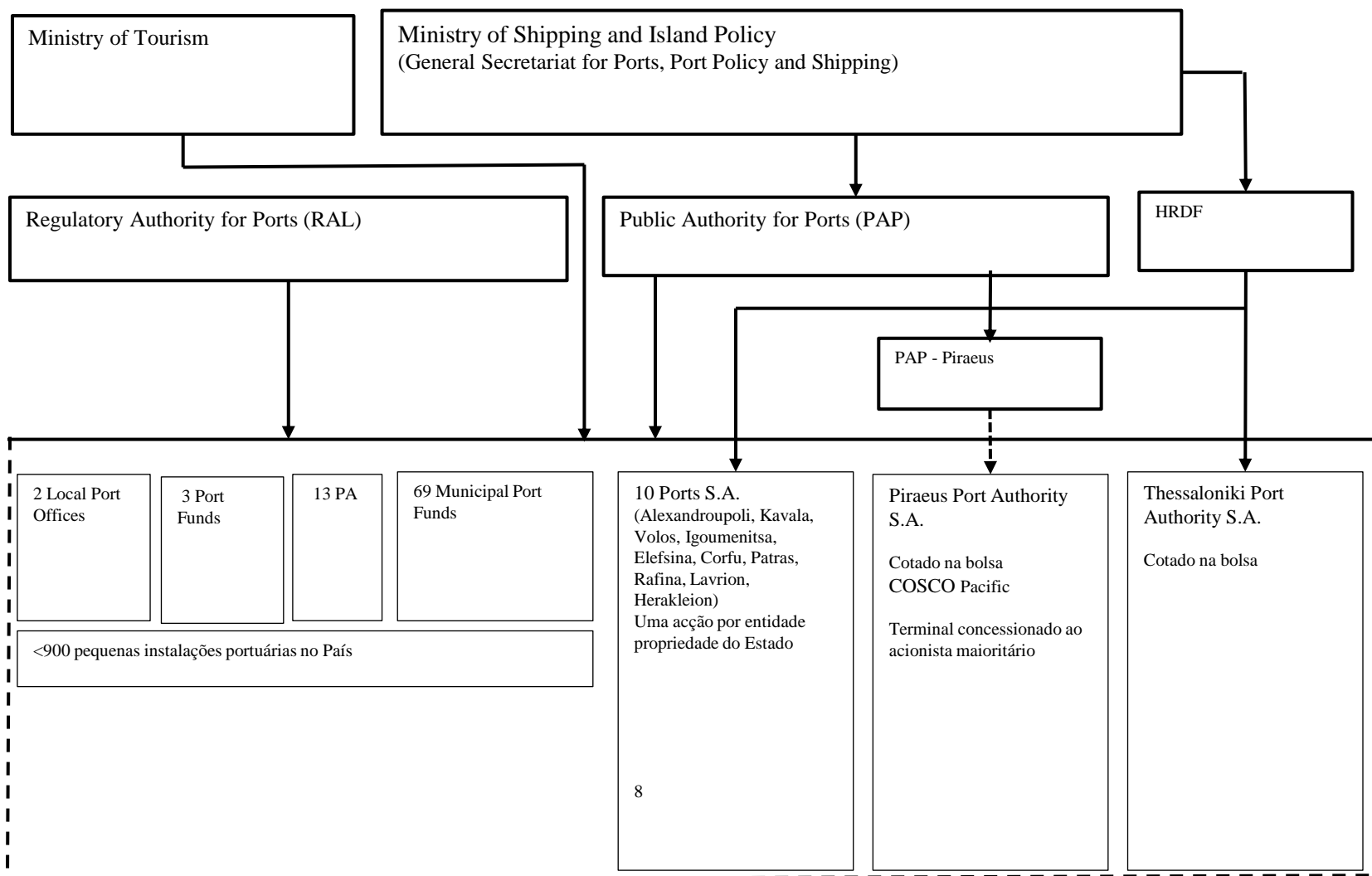
As acções próprias do Estado e os direitos de voto das 12 sociedades anónimas (SAs) foram transferidas para a HRADF

Sistema portuário grego, no essencial, inclui:

- 13 “*Port Authorities*” que atuam como sociedades anónimas
- 3 “*Port Funds*” a nível regional
- 69 “*Municipal Port Funds*” que operam a nível municipal
- 2 “*Port Offices*” como escritórios portuários locais

4. Modelos de governação portuária

Figura 2 – Modelo de governação portuária da Grécia (2016)



4. Modelos de governação portuária

2014, proposta pela HRADF a **venda de 67% das ações da PPA SA** e da ThPA SA, que desempenham **duplo papel** de autoridades portuárias e operadores portuários, sendo a terra propriedade do Estado, "concessionada" desde o início do século XX a essas entidades

2016, as ações da Autoridade Portuária de Salónica foram vendidas à China **COSCO Shipping Corporation Ltd.**, em que:

- território é propriedade do Estado
- governo tem o direito de rescindir a concessão
- ativos transferidos para o setor privado sem perpetuidade
- autoridade portuária pública substituída pelo proprietário, regulador, gestor e operador do porto

Modelo de governação portuária raro

A privatização "*master concession*" (concessão-mestre) é uma escolha pouco seguida (e.g., Austrália)

4. Modelos de governação portuária

Em 2014, o governo estabelece a **Autoridade Reguladora de Portos (RAL)**, a nível nacional, para monitorar a governação portuária, convertida em 2016 para uma **autoridade reguladora económica independente** financiada pelos portos e pelo Estado (Vaggelas & Pallis, 2016)

Prevê-se o estabelecimento de **entidades corporativas regionais** para governar os portos secundários (Pallis et al., 2016).

Em 2016, o governo estabelece a **Autoridade Pública para os Portos (PAP)**, responsável por todo o sistema portuário

Além do papel do RAL e PAP, o *Ministry of Shipping and Island Policy*, através da sua *General Secretariat for Ports, Port Policy and Shipping*, autoriza todos os aspectos da governação portuária, nomeadamente, o envolvido no planeamento, aprovação das tarifas portuárias e o investimento em infraestruturas portuárias, bem como, nomeia os membros do *board of directors* (BoD) ou outros dirigentes portuários

4. Modelos de governação portuária

Grécia distingue um modelo para os portos de "**interesse nacional**" e outro diferente para os **portos secundários**

Modelo *landlord port*, que abandonou, adoptando o modelo "**master concessions**", sem linhas claras de responsabilidade, quer na regulamentação quer na gestão dos portos

As **autoridades portuárias** vão além das tradicionais funções dos proprietários (van der Lugt et al., 2015), atuam como **gestores de cluster** (Langen, 2004) e desenvolvem **estratégias de internacionalização** (Dooms et al., 2013)

Na lógica de abertura ao mercado e venda de "concessões mestre" "as **autoridades portuárias são necessárias**"? (Pallis & Vaggelas, 2016):

- criam barreiras à entrada
- limitam os participantes nos respectivos concursos (e.g., como ocorrido Singapura, Dubai, Baltimore, Los Angeles / Long Beach, Busan e Roterdão)

4. Modelos de governação portuária

Corporate governance dos portos de França

Três níveis de portos na perspectiva do “interesse nacional” (Cariou et al., 2014; Lacoste & Gallais-Bouchet, 2012):

- portos principais
- portos secundários
- pequenas instalações

Política portuária da França baseou-se na criação de zonas portuárias supervisionadas pelo Estado:

- zona que concentra os portos principais de Dunkirk, Fos-sur-Mer e Le Havre
- zona que abrange os portos secundários, tais como, Saint-Nazaire ou Bordeaux
- restante país com as pequenas instalações portuárias

4. Modelos de governação portuária

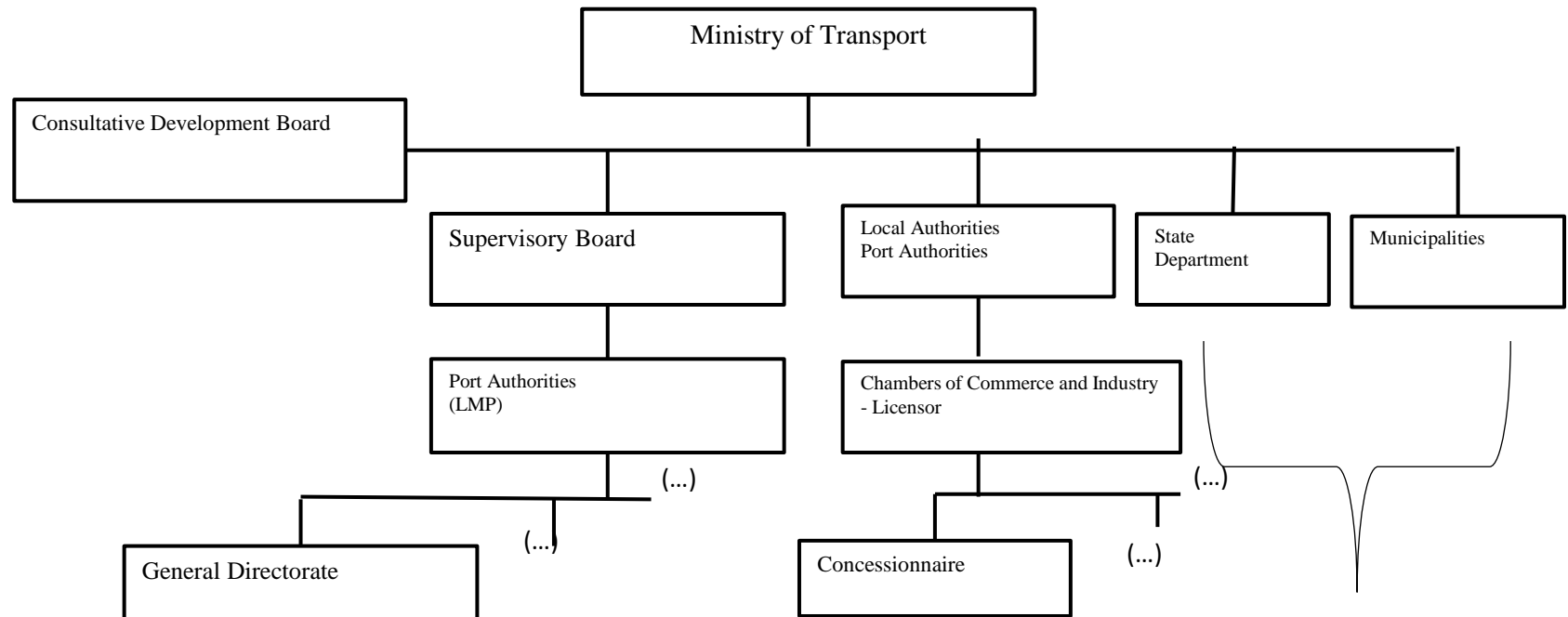
Em 2008, a França transforma os portos autónomos (Le Havre, Marselha, Dunkirk, Nantes-Saint Nazaire, Rouen, La Rochelle Bordeaux) em grandes portos marítimos (LMP – *Large Maritime Ports*) e estabelece na sua reforma:

- i) alteração do status dos dockers,
- ii) operação desses portos, por iniciativa privada,
- iii) descentralização dos portos de interesse nacional para as autoridades locais
- iv) modifica as condições de operação dos portos autónomos

Reforma dos portos autónomos suprime o conselho de administração e cria um *'directorate'* (3-4 membros) e um *'supervisory board'* (17 membros não portuários), apoiados por um *'development board'* (20-40 membros de profissionais portuários).

4. Modelos de governação portuária

Figura 3 – Modelo de governação portuária da França (2008)



7 Main ports

- Le Havre
- Marseille
- Dunkirk
- Nantes Saint
- Nazaire
- Rouen
- La Rochelle
- Bordeaux

17 Secondary ports

(>500 pequenas instalações)

(<5% ton.)

- Portos comerciais
- Portos de pesca
- Marinas

Fonte: Debrie, Lacoste, & Magnan (2016). Adaptado.

4. Modelos de governação portuária

Modelo de governação portuária baseou-se numa estrutura com três níveis:

- i) **autoridade concessionária ou licenciadora**, o novo "proprietário" da área portuária (autoridades locais)
- ii) **concessionário** responsável pelas operações que detém a concessão ou a licença para operar equipamentos e instalações públicas (Câmaras de Comércio e Indústria)
- iii) **Estado** que continua a ser responsável por funções soberanas e também a autoridade de supervisão suprema das Câmaras de Comércio e Indústria

A **reforma** centra as funções da **autoridade portuária**:

- no planeamento e na regulamentação
- desenvolve a operação privada dos portos
- mantém um Estado centralizado
- permite que as autoridades portuárias continuem a operar terminais rentáveis

4. Modelos de governação portuária

O *'supervisory board'* valida e controla a estratégia proposta e implementada pela Directoria

O *'development board'* reúne as partes interessadas no desenvolvimento dos portos, que incluem as autoridades locais, empresas portuárias, usuários portuários, especialistas, etc.

Esta governação traduz novos equilíbrios:

- autoridades locais perdem peso nos órgãos de decisão
- empresas de operação portuária perdem a representação nos órgãos de decisão

Estado assume:

- Reforço da supervisão sobre os grandes portos marítimos (LMP)
- não assume de forma clara uma estratégia portuária nacional
- limita a concorrência entre os LMP
- adopta o favorecimento da indústria como componente chave da estratégia dos LPM
- transfere actividades para as empresas privadas de operação portuária

4. Modelos de governação portuária

Corporate governance dos portos de Itália

1994, introdução nos portos do **modelo *landlord port***, instituindo **18 autoridades** portuárias com a responsabilidade do planeamento estratégico e controlo da gestão portuária, deixando aos privados a operação portuária e a gestão comercial (Valleri, Lamonarca & Papa, 2006).

2016, última reforma, responde:

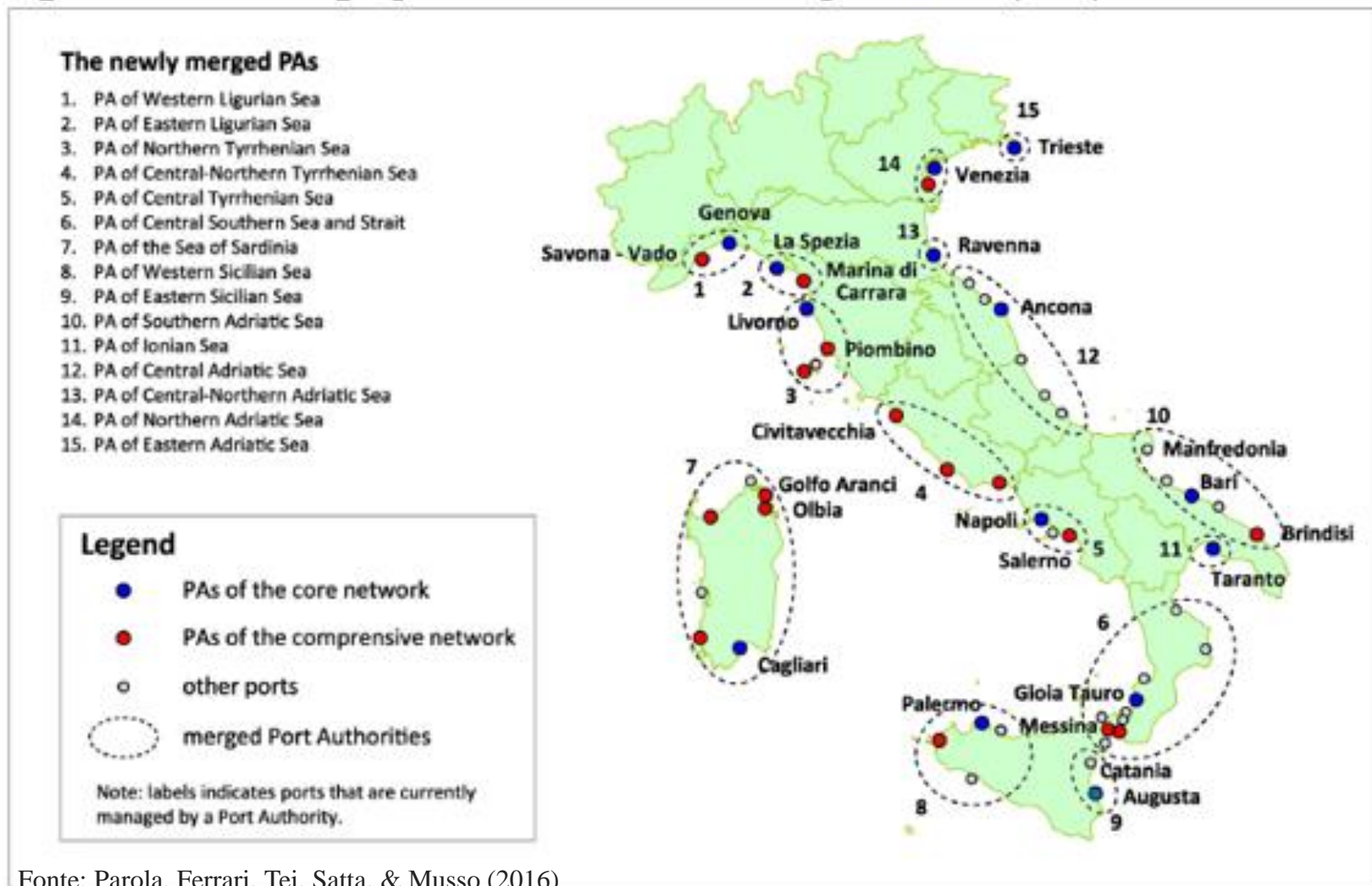
- dimensão crítica dos portos
- insuficiências financeiras e obtenção de fontes de financiamento
- baixa competitividade dos portos a nível internacional
- ineficiência das conexões internas

As **autoridades portuárias (PA) agrupam-se** e formam sistemas de autoridades (PSA) em número de **15**, com alcance geográfico mais amplo.

As PSA são o grande avanço da reforma portuária, desempenhando o papel de coordenação de PA, responsáveis pelas naturais tarefas e deveres, **verificando-se** redundâncias ou sobreposições

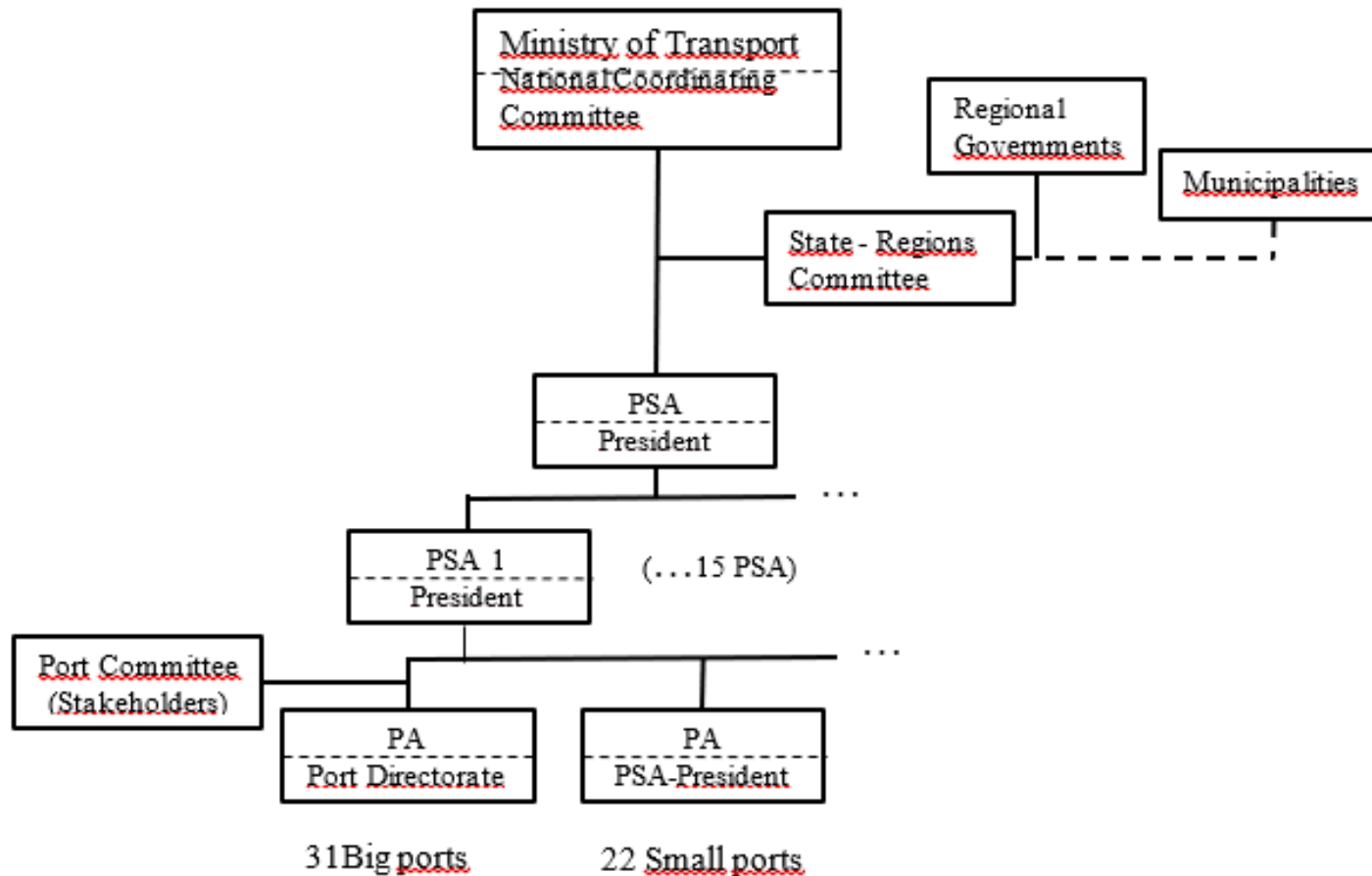
4. Modelos de governação portuária

Figura 4 – O novo agrupamento das autoridades portuárias (PSA)



4. Modelos de governação portuária

Figura 5 – Modelo de governação portuária de Itália (2015)



Fonte: Parola, Ferrari, Tei, Satta, & Musso (2016). Adaptado

4. Modelos de governação portuária

Organização multinível três patamares de acções estratégicas para os portos com incidências:

- nível central tem relevo a influência a nível financeiro
- PSAs desempenham o papel chave de planeamento e coordenação
- PD gerem os recursos locais

Port Directorate (PD) tem a responsabilidade pelos portos

Port Committee, representante as partes interessadas no porto (*stakeholders*) e tem apenas papel consultivo

Presidentes das PSAs são nomeados pelo Ministro entre 3 experts sugeridos

National Coordinating Committee racionaliza e coordena de forma global os investimentos e recursos financeiros das diferentes PSAs

4. Modelos de governação portuária

Principais comentários:

- baixo grau de independência das PAs
- incoerência (interna) entre o Plano Estratégico Nacional elaborado pelo Ministério e o projeto de reforma do modelo de governação portuária
- PA não beneficiam de condições para capturar fluxos de carga adicionais, sem condições para incrementar processos de comercialização agressivos por falta de objectivos económicos, dada a sua natureza pública com funções de regulação e de autoridade.

Reforma com risco de crescente "divisão" institucional entre governo central e administrações locais (Regiões) (Parola et al., 2016)

Reforma delimita PA dentro dos órgãos da administração pública, impedindo:

- realização de qualquer tipo de atividade comercial
- desenvolvimento de estratégias de marketing
- empreender estratégias de transporte do interior
- não se confere suficiente representatividade aos *stakeholders* nos órgãos da PA e autonomia financeira

4. Modelos de governação portuária

Corporate governance dos portos da Holanda ou Netherlands

Reforma institucional adoptou a corporativização

2004, PA do porto de **Roterdão** (PoR) foi corporativizada, com accionistas maioritário o município de Roterdão e o Estado holandês

2011, *Zeeland Seaports* transformou-se numa empresa do governo, tendo como accionistas a província da Zelândia e três municípios

2013, porto de **Amsterdão** tornou-se entidade corporativa, com um único accionista que é o município de Amsterdão

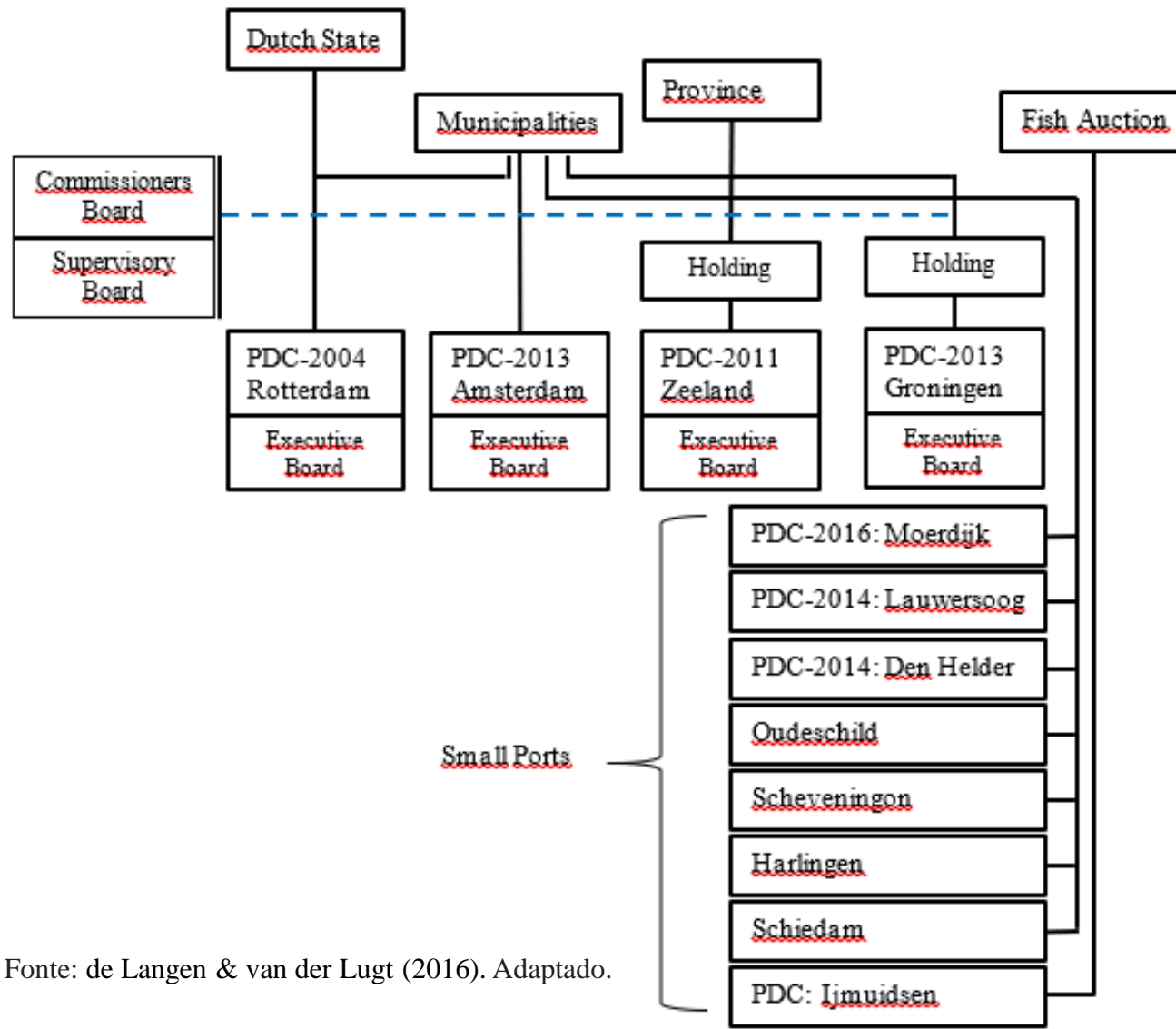
2013, portos marítimos de **Groningen** transformaram-se em entidade corporativa do governo, com um único acionista que é uma participação, na qual participam a província de Groningen e dois municípios

Estas são quatro empresas de desenvolvimento portuário (EDP/PDC)

Modelo de *corporate governance* é constituído pelo *executive board*, *supervisory board*, *board of commissioners* e accionistas

4. Modelos de governação portuária

Figura 6 – Modelo de governação portuária de Netherlands (2015)



Fonte: de Langen & van der Lugt (2016). Adaptado.

4. Modelos de governação portuária

Modelo de *corporate governance* constituído por:

- *executive board*
- *supervisory board*
- *board of commissioners*
- accionistas

Executive board é responsável pela gestão do PDC. Os membros são nomeados pelos accionistas, com base numa proposta do *supervisory board*.

Nos portos de **Roterdão, Amsterdão e Zeeland**, o *board of commissioners* é composto por membros independentes.

Nos portos de **Groningen**, três dos cinco membros do conselho representam a província e os dois municípios envolvidos.

Board of commissioners tem a responsabilidade de monitorar e supervisionar as actividades do *executive board* e avaliar se os objetivos estratégicos são alcançados. As decisões importantes do executive board, como os investimentos acima de um mínimo, são aprovadas pelo *board of commissioners*

4. Modelos de governação portuária

Pequenos portos holandeses abarcam segmentos específicos, nomeadamente:

- short sea (Moerdijk)
- indústria de pesca (Scheveningen, Lauwersoog, IJmuiden, Harlingen)
- indústria *off-shore* (Den Helder, Harlingen, Schiedam)
- construção naval e reparação (Harlingen, Schiedam)
- turismo (Oudeschild, Scheveningen)

4. Modelos de governação portuária

Corporate governance dos portos de Portugal

Portos portugueses têm crescido de forma contínua

Autoridades portuárias focam-se especialmente no cliente

Autoridades portuárias possuem participação de privados no seu modelo de gestão portuária:

- dotadas de importante autonomia
- capacidade para uma maior interligação dos portos com as cadeias logísticas
- maior intervenção dos portos na região e no *hinterland*
- maior liberalização e desregulamentação do sector
- maior coordenação de decisões entre os diversos intervenientes nos portos e evolução dos sistemas de informação portuários e logísticos

Sector marítimo-portuário influenciado pela crise financeira internacional

[*troika* (FMI, BCE e CE)], evolução do *shipping* e operação portuária

4. Modelos de governação portuária

Estado estabelece com Autoridade Portuárias (AP) contractos de gestão, para maior autonomia e responsabilização (“devolution”)

Aumentado a coopetição entre portos e AP, impulsionada pela Associação de Portos de Portugal (APP)

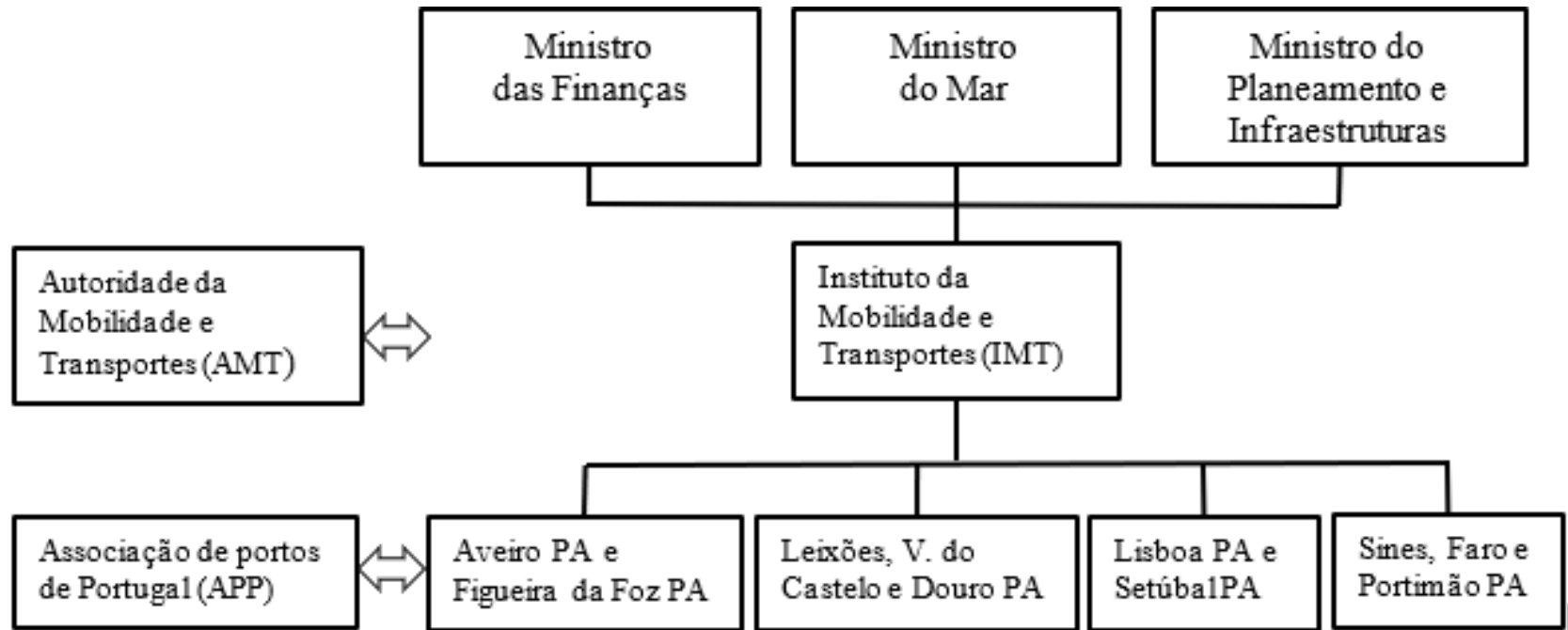
Portos portugueses adoptam modelo “landlord port”

Autoridades portuárias responsáveis pela:

- expansão do porto
- integração e interligação de soluções e sistemas para apoio ao cliente
- autonomia, responsabilidade e capacidade de fiscalização e controlo

4. Modelos de governação portuária

Figura 7 – Modelo de governação portuária de Portugal (2011)



Fonte: Caldeirinha, Felício & Cunha (2016).

4. Modelos de governação portuária

Reforma do sector portuário português baseia-se modelo de governação orientado:

- cadeias logísticas
- eficácia
- satisfação dos clientes
- desenvolvimento da gestão dos portos
- centrado nas autoridades portuárias

Gestão de cada porto realizada pela **autoridade portuária (AP)**

Comunidades Portuárias (operadores de terminais e de serviços portuários, agentes de navegação, carregadores, transportadores marítimos, rodoviários e ferroviários e em alguns casos incluem entidades locais, ambientais, municípios e de turismo)

Associação dos Portos de Portugal (APP) (reúne todos os portos)

4. Modelos de governação portuária

IMT (Instituto da Mobilidade e dos Transportes), organismo da administração do Estado com autonomia e funções de apoio ao Estado na regulamentação técnica, licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento do sector dos transportes e na vertente económica do sector marítimo-portuário

AMT (Autoridade da Mobilidade e dos Transporte), tem atribuições de regulação, promoção e defesa da concorrência nos transportes e no sector marítimo-portuário

Ministério das **Finanças** (através da DGTF – Direção Geral do Tesouro e Finanças), Ministério das Infraestruturas e **Transportes** e Ministério do **Mar** (accionista) exercem a tutela dos portos

AP (Autoridades Portuárias) constituídas:

- assembleia geral em que o Estado é o único accionista
- conselho de administração nomeado pelo Estado com 2 a 5 membros
- conselho fiscal nomeado pelo Estado (1 independente e especialista
- Não existe conselho consultivo

5. Conclusões

- 1) **Portos** são entidades económicas **complexas** da maior importância para o desenvolvimento do país, região e comércio internacional
- 2) **Qualidade do serviço e eficiência** portuária influenciam a capacidade do país para se desenvolver
- 3) O **papel do Estado**, através das suas múltiplas entidades, tem evoluído
- 4) **Modelo de governação** portuária central por congregar os múltiplos interesses públicos e privados
- 5) Não existe um **modelo** que responda aos diferentes portos ou sistemas portuários, pois cada **modelo de governação** portuária adoptado por Grécia, França, Itália, Portugal e Holanda é distinto
- 6) Questiona-se o **papel do Estado** no modelo de governação portuária



LISBON
SCHOOL OF
ECONOMICS &
MANAGEMENT
UNIVERSIDADE DE LISBOA



OBRIGADO
Questões!

J. Augusto Felício

*School of Economics and Management,
University of Lisbon, Portugal*

Florianópolis - Brasil